

LES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Premiers constats tirés de l'analyse juridique et institutionnelle

Jean-Philippe Brouant
Jean-David Dreyfus
Yves Jégouzo

GRIDAUH
gridauh@univ-paris1.fr
http://gridauh.univ-paris1.fr/

Septembre 2003

La DATAR a confié au Gridauh le soin de réaliser une étude sur le statut, la mise en œuvre et la portée des contrats d'agglomération. Prévus par l'article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (LOADDT), ces contrats sont des contrats particuliers de mise en œuvre des contrats de plan Etat-région. Ils constituent une incitation à la définition par les collectivités locales d'un projet global, commun et volontaire de développement et à son portage politique.
Les questions juridiques et institutionnelles soulevées par ces contrats ne manquent pas : sur leur rôle dans la constitution des communautés d'agglomération, sur les stratégies des acteurs, le contenu, l'encadrement, la portée et l'articulation des contrats d'agglomération ou encore sur les incidences des interventions des institutions européennes.
Cette étude, placée sous la direction scientifique d'Yves Jegouzo, Professeur à l'Université Paris I et conseiller d'Etat en service extraordinaire, devrait se dérouler sur 14 mois et sera réalisée en liaison avec les centres de recherche associés au Gridauh.
Dans le cadre de cette recherche, un séminaire permanent réunissant les différents acteurs passés et présents de la contractualisation est prévu. Ce séminaire est conduit en liaison avec les thèmes des Ateliers du projet territorial.
La première séance du séminaire, qui s'est déroulée le 30 juin 2003 à l'Université Paris I, a eu pour but de faire un inventaire des principaux problèmes juridiques et administratifs posés par ces contrats. Les contributions qui suivent font état des premiers constats tirés de l'analyse juridique et institutionnelle en ce qui concerne le processus de négociation, le contenu, la mise en œuvre et la portée des contrats d'agglomération.

LE PROCESSUS DE NEGOCIATION DES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Jean-Philippe Brouant
Maître de conférences à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Chargé de recherches au GRIDAUH

Du point de vue de l'analyse institutionnelle et juridique, le processus de négociation des contrats d'agglomération se traduit par deux aspects formels : d'une part des obligations de consultation ou de concertation imposées par les textes ; d'autre part l'expression du consentement des personnes contractantes qui est également encadré (délibération et signature formelle du contrat).
Il faut immédiatement souligner que l'encadrement normatif du processus de négociation des contrats d'agglomération est très lâche ; comme le rappelait la Datar dans l'état des lieux des contrats d'agglomération (juillet 2002) : « la procédure contractuelle dans les agglomérations, puisqu'elle est peu encadrée juridiquement et qu'elle est basée sur le respect des engagements mutuels des partenaires, doit donc être vue comme une occasion unique de *retour du politique sur la scène de l'urbain* ».
Ce cadre peu formaliste est donc destiné à susciter un « retour du politique », une dynamique de projet. Il ne faut en effet pas négliger au nom de l'analyse juridique les enjeux des négociations et les stratégies développées par les différents acteurs de la négociation.
Cette approche peut s'illustrer autour de deux étapes essentielles de la contractualisation : la définition du projet d'agglomération – préalable indispensable à la contractualisation – et la négociation et conclusion du contrat d'agglomération lui-même.

1°) Le préalable : la définition d'un projet d'agglomération

La formule-slogan « un territoire, un projet, un contrat » résume parfaitement les objectifs et la méthode des contrats d'agglomération. Mais si la définition d'un projet ne semble pas poser trop de difficultés, celle du territoire retenu est plus problématique. Il faudra également s'attarder sur une formalité liée à l'apparition d'un nouvel acteur : la consultation du conseil de développement.

A) Le projet

Premier constat fait par Gérard Marcou dans son commentaire de la loi Voynet (Annuaire Gridauh 2000, p. 74 et s.) c'est le fait que l'adoption d'un projet d'agglomération se présente comme obligatoire : en effet l'article 26 de la LOADDT précise que dans une « aire urbaine » répondant aux seuils démographiques, « le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération » : l'emploi de l'indicatif dans la loi indiquerait une obligation qui pèse sur ces collectivités locales mais il faut immédiatement préciser que cette obligation n'est que platonique[1].

[1] On peut ici faire un parallèle avec les dispositions de la loi Aubry relative aux 35 heures qui « appelaient à négocier les organisation syndicales d'employeurs et de salariés », dispositions qui, d'après le conseil

Deuxième constat : l'initiative d'un tel document est entièrement décentralisée puisque le décret du 21 décembre 2000 précise que « la décision d'élaborer un projet d'agglomération… est prise par délibérations concordantes des EPCI et des communes… ».
Ensuite, le projet d'agglomération peut avoir une existence propre et distincte du contrat d'agglomération ; en effet, si le projet d'agglomération constitue la base essentielle de la contractualisation, il peut néanmoins se décliner dans plusieurs autres registres qui excèdent largement la contractualisation (plan de mandat de l'EPCI d'agglomération, définition de l'intérêt communautaire, ébauche du PADD du Scot…). Il semble par ailleurs que le projet d'agglomération au sens de la loi Voynet pourrait utilement remplir le rôle de « projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire » prévu par la loi Chevènement (art. L. 5215-1 CGCT, art. L. 5216-1 CGCT). La circulaire du 5 juillet 2001 du ministre de l'intérieur relative à la mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 rappelle que « c'est à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, une fois constitué, qu'il incombe d'élaborer un tel projet avant de le mettre en œuvre dans ses domaines de compétences ».
Quant au contenu du projet, il est défini de façon très large par la loi Voynet et inclut également la mise en œuvre des engagements internationaux issus du sommet de Rio de Janeiro : « il détermine d'une part les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux…et d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ». D'après le document-guide élaboré par la Datar (Contrats d'agglomération, mode d'emploi, sept. 2001), « le projet d'agglomération est à la fois un document stratégique de référence et un processus de négociation donc de définition d'un portage politique et juridique ». Ce document mêle en effet ces différents objectifs, ce qui explique sa formulation généralement très proche des déclarations d'intention. Gérard Marcou en conclut que le projet d'agglomération n'est qu'un programme d'action qui est en tant que tel dépourvu de toute valeur normative (à la différence des chartes de pays). Toutefois un tel projet, comme on le verra, encadre le contrat d'agglomération : il pourrait donc théoriquement être déféré par le préfet devant le juge administratif s'il contient des dispositions manifestement illégales.

B) Le territoire
Les seuils démographiques qui permettent d'élaborer un « projet d'agglomération » sont coordonnés avec ceux prévus par la loi du 12 juillet 1999 pour la création d'une communauté d'agglomération : est concernée toute aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centres comptent plus de 15 000 habitants (on peut noter que la loi du 25 juin 1999 se réfère explicitement à la notion d'aire urbaine alors que la loi du 12 juillet n'y fait pas référence mais parle d'un « ensemble d'un seul tenant et sans enclave »)
En principe le projet d'agglomération devrait concerner l'ensemble de l'aire urbaine. Mais l'on voit immédiatement qu'un problème se pose lorsque l'aire urbaine comprend plusieurs EPCI compétents et concurrents : la loi Voynet ne précise pas comment ils devraient être amenés à coopérer pour établir le projet d'agglomération : en revanche, la circulaire du 7 juin 2001 indique que « dans les aires urbaines polycentriques ou particulièrement étendues vous [les préfets] inciterez à une réflexion commune sur l'ensemble de l'aire afin qu'il y ait, sinon un seul projet, du moins plusieurs projets élaborés autour d'un tronc commun ». Comme le rappelle le guide de la Datar, l'échelle du projet est en réalité le résultat de la dynamique de la

---

constitutionnel, étaient dépourvues de portée normative. Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

négociation entre les agglomérations, et les communes périurbaines et rurales en prenant comme référence l'aire urbaine.

C) Les formalités

Le décret du 21 décembre 2000 précise que les délibérations décidant l'élaboration d'un projet ou à défaut d'autres adoptées dans les mêmes formes créent le conseil de développement. Ce dernier est une création de la loi Voynet qui prévoit que le conseil de développement doit être « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ». Le décret du 21 décembre 2000 précise que les délibérations créant le conseil de développement doivent arrêter la composition initiale « en prenant en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire urbaine et règlent les modalités de désignation de ses membres. » Une fois encore, il est fait référence à l'aire urbaine et non au seul territoire des collectivités concernées.

La loi Voynet dispose, élément assez rare chez le législateur pour être noté, que ce conseil « s'organise librement ».

D'après les textes, le conseil jouit de deux prérogatives essentielles : il est obligatoirement consulté au cours de l'élaboration du projet d'agglomération et le projet définitif doit lui être soumis pour avis. On peut ici brièvement rappeler les règles qui s'attachent à ce type d'obligation. Lorsque la consultation est obligatoire car imposée par la loi, il s'agit d'une formalité substantielle et sa méconnaissance est susceptible d'entacher l'acte d'illégalité pour vice de procédure. La jurisprudence administrative consacre en quelque sorte un principe de loyauté qui impose à l'autorité décisionnelle le respect d'un certain nombre de règles. Tout d'abord l'organisme à consulter doit s'être prononcé dans sa collégialité : il doit y avoir eu une véritable délibération.

Ensuite l'organisme doit se prononcer en connaissance de cause : l'autorité décisionnelle doit lui communiquer en temps utile tous les éléments nécessaires d'appréciation.

Le principe de loyauté conditionne également la substance de ce qui est soumis à consultation : l'autorité décisionnelle n'est pas tenue de soumettre le texte qu'elle projette d'adopter rédigé en bonne et due forme : d'un point de vue stratégique il est d'ailleurs utile que la formulation des avants-projets reste suffisamment vague pour permettre une certaine co-élaboration. L'autorité décisionnelle peut se borner à soumettre les questions qui se posent en ce qui concerne les différents éléments des mesures envisagées : mais la consultation doit porter sur « l'ensemble des questions » qui se posent, élément qui conditionne notamment la possibilité offerte à l'autorité décisionnelle pour modifier son texte.

Quant à la portée de l'avis, il faut préciser qu'ici l'autorité décisionnelle n'est en aucune façon liée par l'avis rendu par le conseil de développement.

La consultation étant obligatoire, l'autorité administrative doit saisir de nouveau l'organisme consultatif si elle envisage l'adoption de dispositions nouvelles. Et la nouvelle consultation n'est nécessaire que si sont envisagées des « modifications posant des questions nouvelles ». La notion de « question nouvelle » est bien évidemment une question d'espèce appréciée par le juge. Les précisions sont admises ainsi que les suppressions (CE 8 avril 1991 Synd. Nat. des insp. de la jeunesse) : en fait il ne faut pas qu'il y ait de modifications qui remanient si profondément le texte soumis à avis que l'instance consultée n'a pu se prononcer en connaissance de cause sur le projet initial.

Enfin, la consultation doit être considérée comme périmée quand des changements de fait ou de droit se sont produits entre le moment où l'avis a été rendu et le moment où la décision a été prise. C'est toujours en fonction d'un certain contexte qu'un avis est rendu et il est normal que le changement de circonstances puisse remettre en cause l'effectivité d'une consultation[2].

---

[2] Cf. CE 8 novembre 1991 Union laitière normande : « cons. Que le délai d'un an qui s'est écoulé entre la fin de la procédure consultative et la signature du décret attaqué ne justifiait pas un renouvellement de consultation dès

Passée la procédure, somme toute assez classique, de consultation du Conseil de développement, le projet d'agglomération est approuvé par délibérations concordantes des EPCI et des communes intéressées[3] : le décret du 21 décembre 2000 précise que « ces délibérations prévoient les modalités selon lesquelles le projet d'agglomération approuvé fait l'objet d'une diffusion au sein de l'aire urbaine ».

A ce stade, rien n'est prévu s'agissant de la participation de l'Etat et de la région. La circulaire du 7 juin 2001 prend acte de cette situation en affirmant : « Le projet d'agglomération est élaboré sous la responsabilité pleine et entière des collectivités locales qui en prennent volontairement l'initiative… C'est lors de la négociation du contrat que vous devez être en mesure de faire valoir les enjeux de l'Etat pour le développement économique et social de l'agglomération concernée ».
Enfin concernant la durée de vie de ce document, les textes ne fixent pas de délai maximal ou minimal. L'article 4 décret du 21 décembre 2000 prévoit simplement qu'« avant chaque renouvellement du contrat particulier, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration ».

Si un projet d'agglomération peut être adopté sans nécessairement déboucher sur la conclusion d'un contrat d'agglomération, la loi impose l'adoption d'un projet pour conclure un contrat.

2°) La conclusion du contrat d'agglomération

La signature d'un contrat traduit la formalisation d'engagements réciproques en vue de poursuivre un but commun. Même si l'on est en présence d'un intérêt partagé, il nous semble que les enjeux de l'Etat ne sont pas forcément les mêmes que ceux des collectivités locales signataires.

A) Les enjeux de l'Etat
Le contrat d'agglomération permet le retour de l'Etat et de la région dans le jeu : l'article 3 du décret du 21 décembre 2000 dispose : « le contrat particulier…est élaboré conjointement avec l'Etat et la région ainsi que, le cas échéant, le département ». Les termes ont leur importance car si l'on fait le parallèle avec la législation d'urbanisme, on parle ici d'élaboration conjointe et non pas d'élaboration associée : autrement dit chaque partie est mise sur un pied d'égalité pour l'élaboration du contrat.
Ce retour de l'Etat permet de « rattraper » éventuellement ce qui est perdu lors de la définition du projet d'agglomération. Et les attentes de l'Etat peuvent parfois déboucher, comme c'est le cas pour le contrat d'agglomération de Belfort, sur un « porter à connaissance » qui est annexé au contrat.
Avant de rentrer dans le détail des objectifs de l'Etat dans la négociation, il faut s'interroger sur la possibilité offerte à l'Etat de refuser de contractualiser. Dans la mesure où l'élaboration du projet d'agglomération est entièrement décentralisée, l'Etat n'a théoriquement aucune prise sur son contenu. Dès lors il serait logique qu'il puisse refuser de conclure un contrat destiné à la mise en œuvre d'objectifs illégaux ou non conformes à ses propres orientations. La

---

lors que les circonstances de fait et de droit au regard desquelles ce décret a été pris ne se sont pas modifiées entre temps ».
[3] Il s'agit là des communes non membres de l'EPCI qui souhaitent s'associer au projet : les communes membres de l'EPCI sont incompétentes pour délibérer sur l'approbation du contrat d'agglomération.

circulaire du 7 juin 2001 évoque explicitement cette question ; on peut ici faire un parallèle avec ce qui existe en matière de politique de l'habitat ; le PLH est également un document décentralisé sur lequel le préfet n'a pas de prise ; en revanche lorsque le PLH est intercommunal, une convention d'application du PLH doit être passée entre l'Etat et l'EPCI. Or en dépit de l'indicatif utilisé par la loi («une convention entre l'Etat et l'EPCI fixe… »), les circulaires de programmation annuelle rappelaient fréquemment aux préfets que si l'EPCI s'était écarté des objectifs étatiques présentés à l'occasion de l'élaboration du PLH, il ne pouvait bénéficier de cette convention.

De façon générale, on peut recenser trois objectifs principaux poursuivis par l'Etat et qui conditionnent fortement la négociation :

1°) L' incitation à la structuration institutionnelle

La possibilité de signer un contrat d'agglomération a été conçue comme un instrument d'incitation à la structuration des agglomérations. En ce sens, le contrat d'agglomération apparaît d'abord comme l'un des accompagnements procéduraux des objectifs de la loi Chevènement. Cela est clairement rappelé par la circulaire du 8 juin 2000 relative au suivi des politiques territoriales de l'Etat en ces termes : « l'objectif recherché est la structuration des territoires autour de projets locaux de développement et de cohésion sociale grâce à la constitution d'intercommunalités intégrées aptes à porter et à gérer ces projets »

La loi Voynet subordonne la conclusion d'un contrat d'agglomération à des conditions institutionnelles : le contrat est signé par un EPCI à TPU d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants : ce peut être une communauté d'agglomération, une communauté urbaine et ,comme le souligne Gérard Marcou, une communauté de communes « dès lors qu'un tel établissement aurait opté pour la TPU et sous réserve de satisfaire aux conditions de seuil démographique[4] ».

L'article 26 de la loi Voynet prévoit une période transitoire 2000-2006 : jusqu'au 31 décembre 2003, toutes les communes et structures intercommunales (même celles qui n'ont pas opté pour la TPU) qui s'associent volontairement pour élaborer un projet d'agglomération peuvent être signataires d'un contrat d'agglomération et assurer sa maîtrise d'ouvrage. Ce faisant, elles s'engagent à se constituer en EPCI à TPU avant l'échéance du contrat, et en tout état de cause avant le 31 décembre 2006 : si cet engagement n'est pas respecté, seules les communes organisées en EPCI à TPU sont habilitées à participer au renouvellement du contrat. Le guide élaboré par la Datar rappelle qu'un certain nombre de conditions doivent être remplies pour bénéficier de la période transitoire : « le regroupement de communes éparses, de communes et de structures intercommunales doit se rapprocher le plus possible de l'aire urbaine ou représenter en tout état de cause un ensemble d'au moins 50 000 habitants (abritant au moins une commune centre de 15 000 habitants), condition incontournable pour signer le contrat ; ce regroupement doit se faire d'un seul tenant et sans enclave pour qu'il puisse être en mesure de se positionner juridiquement dans la perspective de la loi Chevènement à l'horizon 2006 ».

Cette faculté a été utilisée dans l'agglomération de Tarbes : la commune de Bours, non comprise dans la communauté d'agglomération à la date de la signature du contrat, est néanmoins signataire de ce contrat : elle a délibéré pour intégrer à terme la communauté d'agglomération du grand Tarbes et peut donc participer à la démarche de contractualisation. La même situation s'est retrouvée lors de la signature du contrat d'agglomération de Seine Eure[5].

---

[4] G. Marcou, Commentaire de la loi Voynet, AFDAUH 2000, p. 74 et s.

[5] Le périmètre du CA comprend outre les 26 communes de la Communauté d'agglo Seine-Eure, les communes limitrophes qui ont souhaité participer à son élaboration :

L'utilisation du contrat comme instrument de structuration institutionnelle est également manifeste pour lutter contre les « mauvaises intercommunalités » : c'est le cas lorsqu'un pays de caractère périurbain manifeste son intention de se constituer à la limite d'une communauté d'agglomération. Il y a là un risque de balkanisation de l'aire urbaine qui va à l'encontre de l'objectif d'intégration territoriale des politiques publiques. La circulaire du 7 juin 2001 précise que les préfets doivent refuser « de signer un contrat d'agglomération avec un EPCI à TPU qui se serait constitué de manière défensive à la périphérie immédiate d'une communauté urbaine ou d'agglomération, sauf, bien évidemment si les communes de cet EPCI s'engagent à rejoindre ladite communauté avant le terme du contrat ».

2°) Les objectifs relatifs au périmètre du contrat

On l'a dit, l'objectif visé par la loi est essentiellement d'amener les collectivités locales à agir sur le périmètre de l'aire urbaine : la circulaire du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération rappelle aux préfets que « le contrat d'agglomération, par l'effort financier que l'Etat lui consacre, doit être l'occasion de favoriser la pertinence et la cohérence des périmètres d'intervention ». La circulaire précise que l'aire urbaine au sens de l'INSEE paraît constituer, pour l'Etat, le périmètre de référence lors de la négociation du contrat avec les collectivités locales.

Toutefois l'Etat est conscient qu'il est impossible de tout structurer au niveau de l'aire urbaine : l'article 3 du décret du 21 décembre 2000 précise que « lorsqu'il existe sur l'aire urbaine plusieurs EPCI répondant aux conditions prévues, chaque EPCI peut conclure un contrat particulier en vue de la mise en œuvre du projet d'agglomération ».

Cette disposition apporte certains éclaircissements : tout d'abord il peut y avoir plusieurs contrats d'agglomération sur une même aire urbaine mais ces contrats visent la mise en œuvre du projet d'agglomération, ce qui renforce donc l'idée que le projet d'agglomération doit idéalement être défini sur l'aire urbaine[6] : la circulaire du 7 juin 2001 indique que « dans les aires urbaines polycentriques ou particulièrement étendues … il pourra y avoir plusieurs contrats d'agglomération sur l'aire urbaine, signés avec les structures intercommunales à fiscalité propre . Lorsque plusieurs EPCI à TPU co-existent sur une même aire urbaine de plus de 50 000 habitants, vous chercherez à obtenir un engagement de ces établissements à ce que leurs communes membres constituent, au terme du contrat, une seule communauté urbaine ou d'agglomération » .

Se pose également la question délicate de l'articulation entre les pays et les agglomérations. Il est en effet possible de constituer des pays dont les périmètres englobent ceux de l'agglomération : l'article 26 de la loi Voynet précise que « lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées ».

Cette faculté a fait l'objet de plusieurs illustrations : à Dijon, le contrat d'agglomération prévoit un projet de charte de pays englobant la communauté d'agglomération puis un contrat de pays en articulation avec un futur schéma de cohérence territoriale. Le contrat d'agglomération de Belfort stipule que « la continuité et la complémentarité entre le présent

---

-André
-Herqueville
Les communes de Heudebouville, Vironvay, ayant délibéré favorablement pour adhérer à la communauté d'agglo., seront intégrées dans le périmètre de l'EPCI depuis le 1er janvier 2003 ». En même temps les communes extérieures au périmètre de l'agglomération ne sont pas signataires du contrat.

[6] Mais en même temps, la procédure d'élaboration du projet d'agglomération étant entièrement décentralisée, on voit mal comment l'Etat peut s'assurer du fait que le projet soit adopté au plus proche de l'aire urbaine.

contrat d'agglomération et le contrat de pays à élaborer par le syndicat mixte de l'Aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt et ses partenaires seront précisées ultérieurement par convention, et ce 6 mois au plus tard après l'adoption du contrat de pays ». La situation est identique s'agissant du contrat d'agglomération de Morlaix.
D'un point de vue formel, la réponse ministérielle du 18 février 2002 précise qu'il est possible, lorsqu'il existe un conseil de développement pour le pays, d'utiliser ce dernier pour le projet d'agglomération à partir du moment où la communauté est incluse dans le pays. Dans cette perspective, le conseil de développement du pays doit siéger en formation restreinte sur l'agglomération.
Une fois encore les préfets ont les moyens de lutter contre les stratégies défensives qui pourraient être développées par certaines communes : la circulaire du 7 juin 2001 précise qu'il « ne pourra pas être signé de contrat de pays avec un pays qui entoure une agglomération sans la comprendre, ni avec un pays constitué à des fins défensives et empêchant la structuration de l'agglomération ».

3°) L'intégration d'un certain nombre d'objectifs
La circulaire du 26 déc. 2000 relative aux priorités et modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux dans les domaines relevant du ministère de l'équipement rappelle que « l'engagement de l'Etat dans le contrat suppose la prise en compte par ce projet de territoire des enjeux locaux de l'Etat qui vous semblent essentiels ; ce sera la condition fondamentale à la mobilisation des crédits du ministère dans les contrats territoriaux ». Cette circulaire précise aux préfets les grands principes de positionnement de l'Etat :
- « traduire sur la période du contrat des options stratégiques de long terme (15 ans) pour l'agglomération concernée, telles qu'elles sont exprimées dans le projet d'agglomération d'un côté et dans les objectifs de l'Etat pour l'agglomération de l'autre ;
- contribuer à l'intégration locale des logiques de développement économique et de solidarité ainsi que la prise en compte du développement durable ;
- transposer ces projets en financements pluriannuels précis engageant chacun des partenaires signataires du contrat ».
Une fois encore, le non-respect des objectifs de l'Etat pourrait être un motif légitime de refus de signer un contrat.

D'un point de vue institutionnel, les textes assignent clairement aux préfets de région un rôle de coordination dans l'élaboration des contrats[7] : comment s'est réalisé cet objectif sur le terrain? Quel a été le rôle du SGAR ? Les services déconcentrés ont-ils « joué le jeu » de l'interministérialité[8] ? L'analyse des 5 premiers contrats d'agglomération signés faite par Vincent Fouchier indique que la mobilisation de crédits hors contrat de plan peut nécessiter la tenue de réunions interministérielles et que seuls les contrats d'Elbeuf et de Tarbes ont été préparés de manière totalement « locale » déconcentrée.
D'une manière générale c'est le préfet de région qui signe au nom de l'Etat le contrat ; lorsque le conseil général est également signataire, le préfet de département signe également (sauf dans le cas où le préfet de région est également préfet du département concerné). La circulaire du 7 juin 2001 affirme que « le contrat sera signé par le préfet de région ou, par délégation, par le préfet de département ».

---

[7] La circulaire du 7 juin 2001 précise que « le préfet de région, en lien avec les préfets de départements, a la responsabilité de coordonner et de finaliser les négociations financières du contrat d'agglomération avec l'ensemble des collectivités locales et acteurs concernés ».
[8] La circulaire du 7 juin 2001 précise que « l'occasion doit être saisie pour territorialiser les politiques publiques et mener des actions à fort effet d'intégration territoriale et de décloisonnement suscitant un effet d'organisation »

B) Les enjeux des collectivités locales

L'enjeu essentiel pour l'agglomération est de faire reconnaître et conforter son positionnement dans les logiques régionales et nationales d'aménagement du territoire et de promouvoir la logique d'intercommunalité auprès des communes membres de l'EPCI.

A propos de ces dernières, on doit signaler le fait – et c'est logique – que les textes ignorent leur existence. On peut à cet égard évoquer la réponse ministérielle du 14 sept. 2000 : à la question relative à la possibilité de signer un contrat d'agglomération dès lors qu'une des communes membres de la communauté d'agglomération ne fait pas partie du périmètre de l'aire urbaine (au sens INSEE), le ministre répond que « le contrat d'agglomération fait donc référence à un projet, que l'on souhaite voir s'élaborer au plus près de l'aire urbaine, mais seul l'EPCI est habilité à signer le contrat, s'il dispose de plus de 50 000 habitants. La situation des communes qui le composent, dans ou hors de l'aire urbaine, n'entre donc pas en ligne de compte au stade de la signature du contrat d'agglomération, puisqu'elles ne sont pas signataires du contrat d'agglomération». Il est donc clair que les textes font abstraction des communes membres de l'EPCI qui, en toute logique juridique, ne peuvent être signataires des contrats d'agglomération. Et l'on ne peut qu'être surpris de ne pas retrouver cette logique dans la réalité… Ainsi, le contrat d'agglomération de la communauté d'agglomération du Grand Tarbes a été signé par les maires des 8 communes composant la communauté : Alain Juppé a signé deux fois le contrat d'agglomération de la communauté urbaine de Bordeaux métropole, en tant que président de la CUB et en tant que maire de Bordeaux.

Le département est quant à lui mentionné par la loi Voynet comme éventuel signataire du contrat. Pour être en présence d'un contrat d'agglomération au sens de la loi Voynet, il faut donc la réunion d'au moins trois acteurs : l'Etat, la région et un EPCI à TPU. Mais l'on doit considérer que l'énumération faite par les textes des signataires potentiels n'est pas limitative. Par exemple, dans le cas du Creusot-Montceau, le Fonds d'action sociale (FAS) a été signataire du contrat d'agglomération ce qui s'explique par le fait que le contrat en question cumule les procédures de contrat d'agglomération et de contrat de ville.

Par contre on peut s'interroger sur le statut des personnes qui, sans être signataires du contrat, sont associées formellement à sa mise en œuvre. C'est le cas pour le contrat de l'agglomération dijonnaise où il est expressément prévu que « la Caisse des dépôts et consignations s'associe pour sa part à la mise en œuvre de ce contrat d'agglomération ». Certes cette institution n'est pas formellement signataire du contrat mais « s'associe » à ce contrat et « s'engage à soutenir certaines opérations du contrat d'agglomération, ingénierie, études à hauteur de 0,945 M€ ainsi que les opérations de Renouvellement Urbain (ORU) pour 0,450M€[9] ». Le statut des « associés non signataires » devra faire l'objet d'une clarification juridique.

Du point de vue du respect des formalités, il faut noter que pour les contrats signés, très peu de conseils de développement ont été amenés à donner leur avis (en tout cas les contrats ne visent pas cet avis). Alors même que les textes imposent la consultation des conseils de développement sur les projets d'agglomération, ils laissent les EPCI libres au moment de la conclusion des contrats d'agglomération. Il faut préciser qu'en pratique, un certain nombre de contrats prévoient expressément d'associer le conseil de développement à l'évaluation du contrat (Tarbes, Belfort, Brest…).

Enfin la conclusion du contrat doit faire l'objet d'une approbation formelle par les assemblées délibérantes des collectivités concernées.

[9] Contrat d'agglomération 2002-2006, Communauté de l'agglomération dijonnaise, p. 10.

LE CONTENU DES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Le cadre législatif et théorique

Yves Jegouzo
Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Conseiller d'Etat en service extraordinaire

1 - Le contenu réel des contrats d'agglomération, c'est-à-dire les stipulations que les différents acteurs ont entendu y inclure commencent à être connues, les premiers contrats étant conclus. Mais, il paraît nécessaire de rappeler quel devait en être leur contenu au regard, d'une part, des différents textes qui les régissent, d'autre part, de la théorie juridique sur les contrats et les compétences des collectivités publiques et notamment des établissements publics de coopération intercommunale.

* Une première remarque préalable s'impose. Au stade d'élaboration des contrats d'agglomération où l'on se situe, les questions sont plus nombreuses que les réponses et l'objet de la recherche du GRIDAUH sera d'approfondir cette question et de fournir progressivement les solutions aux problèmes rencontrés.

* Avec d'emblée une seconde remarque préalable : les divergences qui peuvent apparaître entre le contenu réel des contrats et leur cadre juridique ne signifient pas nécessairement que les contrats qui auraient un contenu hétérodoxe sont illégaux. Le plus souvent, elles ont comme seule conséquence de limiter la portée de certaines des dispositions figurant dans le contrat et, plus précisément encore, de les priver de sanction juridique. Ce qui ne veut pas dire que ces dispositions n'aient pas un intérêt sur le terrain de la définition des politiques publiques en exprimant les volontés communes des signataires. Mais, elles ne pourront produire des effets qu'en étant reprises dans d'autres actes, contrats, délibérations, etc. entrant dans la sphère du droit.

2 - En tenant compte de ces deux préalables, la question du contenu des contrats d'agglomération sera étudiée ici en partant de l'analyse des quelques textes juridiques dont on dispose.

Ceux-ci ne sont pas très nombreux. Il s'agit :

- de la loi du 4 février 1995 modifiée par la loi n° 99-533 25 du 25 juin 1999 (art. 25)
- du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000
- de la circulaire du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération

En fait, ces textes sont plus nombreux si on prend en compte les « adhérences » c'est-à-dire les textes qui concernent plus ou moins directement les contrats d'agglomération soit parce qu'ils conditionnent les compétences des signataires, soit parce qu'ils concernent d'autres outils qui doivent se combiner avec ces contrats. Il s'agit notamment :

- des dispositions de la loi du 25 juin 1999, modifiée par la loi n°2003-590 urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, et relatives aux pays
- des diverses dispositions du CGCT relatives aux établissements publics de coopération intercommunale et à leurs compétences
- du Code de l'urbanisme et de ses diverses dispositions relatives à la dimension intercommunale de l'aménagement (articles L 122-1 et suivants relatifs aux SCOT et L 123-1 et suivants relatifs aux PLU)
- de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et relative aux contrats de plans dont certaines dispositions sont toujours en vigueur, etc.
- de diverses dispositions du Code de l'environnement telles que celles qui concernent les chartes des parcs naturels régionaux, etc.
- de certains textes « historiques » tels que les dispositions de la loi du 7 janvier 1983 relatifs aux chartes intercommunales de développement et d'aménagement, etc.

3 – L'analyse présente du contenu du contrat d'agglomération se fera donc principalement à partir de ce cadre juridique ce qui, au stade actuel du processus, est d'ailleurs la méthode à la fois la plus réaliste puisqu'on ne connaît que le contenu de quelques contrats expérimentaux et sans doute la plus utile pour les rédacteurs actuels des contrats. Cette présentation prendra toutefois en compte, de manière accessoire, le contenu des premiers contrats en cours.

4 - L'étude du contenu des contrats d'agglomération partira de deux séries de questions de base

1) que peut-on mettre dans les contrats d'agglomération ? Quel peut en être l'objet et quelles sont les politiques publiques concernées ?
2) quelle doit être la structure du contrat d'agglomération ? Quelles sont ses composantes obligatoires ou facultatives ? Comment écrire les contrats d'agglomération en sachant que selon la formulation retenue, on pourra en tirer ou non des conséquences juridiques et financières ?

I – LE CHAMP DES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Que peut-on mettre dans le contrat ?
Cela suppose que l'on définisse aussi précisément que possible à la fois les domaines sur lesquels il peut porter (son champ matériel) et le territoire qu'il peut couvrir.

<u>A – Le champ matériel</u>

Le champ des contrats d'agglomération est défini assez largement par le législateur lui-même. Toutefois, le contrat ne peut engager que les acteurs qui ont la capacité de conduire ou réaliser les actions prévues. Le contrat d'agglomération est évidemment conditionné par la nature et l'étendue des compétences des partenaires signataires et par le contenu des contrats de plan Etat-régions dont ils sont le prolongement.

1 – Les domaines contractuels énumérés par la loi

Le domaine qui peut faire l'objet de contractualisation n'est pas aisé à définir mais la lecture des textes précités donne toutefois un certain nombre de précisions.

11 – Tout d’abord, le contenu du contrat d’agglomération est conditionné par l’existence préalable d’un projet d’agglomération et le contenu de celui-ci

*** En effet, le contrat d’agglomération doit s’analyser comme le prolongement opérationnel du projet d’agglomération prévu par l’article 23 de la LOADT du 4 février 1995.**

Certes, cela n’apparaît pas clairement à la lecture de la loi du 25 juin 1999. Son article 23 précise bien le contenu du projet d’agglomération puis mentionne le contrat sans établir explicitement un lien obligatoire entre les deux. Mais l’article 4 du décret du 21 décembre 2000 articule très nettement les deux instruments. D’une part, il dispose *« qu’avant chaque renouvellement du contrat particulier, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration »* D’autre part, et surtout, cette articulation résulte de l’article 4 du même décret. Il résulte de celui-ci tout d’abord que le contrat d’agglomération s’analyse comme un « contrat particulier » pris en application du contrat de plan Etat-région, ensuite que « les axes prioritaires d’intervention » des signataires doivent s’inscrire « dans le respect … du projet d’agglomération ».Ces arguments de texte sont suffisants, compte tenu par ailleurs de l’esprit de la loi, pour pouvoir affirmer qu’il ne peut y avoir de contrat d’agglomération sans adoption préalable du projet et que ce contrat doit porter tout au moins principalement sur les orientations prioritaires retenues dans le projet d’agglomération.

La question se pose également de l’articulation de ce projet et du contrat qui lui fait suite avec tant le projet d’aménagement et de développement durable qui doit accompagner le SCOT ou le « projet commun de développement urbain et d’aménagement de leur territoire » prévu par l’article L 5216-1 du CGCT pour les communautés d’agglomération et L 5215-1 pour les communautés urbaines. Il y a-t-il identification ou superposition ? Ceci n’est pas sans conséquences pour le contenu du contrat.

*** D’où la seconde question qui est de savoir quel est le contenu du projet d’agglomération ?**

La réponse est fournie par l’article 23 de la LOADT qui dispose que « Ce projet détermine,

1°) d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière :
- de développement économique et de cohésion sociale,
- d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement,
- de politique de la ville,
- de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992

2°) et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations ».

* **Ce texte appelle plusieurs remarques.**

La première est que le contenu potentiel des projets d’agglomération est défini de manière extrêmement large puisqu’il englobe les politiques de développement économique (actions en faveur de la création d’activités, etc.), les différentes politiques d’équipements publics

(scolaires, socio-culturels, etc.), l'habitat, la politique de cohésion sociale (ville, logement, etc.), l'environnement. Les contrats d'agglomération qui reprennent tout ou partie des objectifs des projets d'agglomération et des mesures mises à leur service peuvent donc avoir à la fois un contenu très large et très différencié d'un contrat à l'autre.

La seconde est que les contrats doivent, a priori, porter principalement sur « les mesures », c'est-à-dire les actions ou opérations au sens de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme permettant d'atteindre les objectifs prévus dans les projets d'agglomération. Ils en sont à la fois la phase opérationnelle et la tranche d'exécution à moyen terme (en principe durée du contrat de plan Etat-région).

La dernière est que l'objectif du « développement durable » doit sous-tendre non seulement les politiques environnementales inscrites dans le plan et le contrat (ce que spécifie l'article 23) mais aussi l'ensemble des objectifs et mesures retenus : cet objectif est en effet au cœur de la loi du 25 juin 1999 dont il constitue l'objectif principal. Cela dit, le caractère imprécis du concept du « développement durable » laisse une grande marge d'appréciation aux auteurs des contrats.

2 - Les limites résultant de la compétence des cocontractants

Les contrats d'agglomération, comme tous les contrats passés dans le cadre de la politique d'aménagement posent un problème qui n'est pas toujours bien résolu.

On les définit généralement comme des contrats qui ont « pour objet de mettre en œuvre un programme ou un objet commun » et qui reposent « sur une certaine identité de buts entre les parties que concrétise ce programme ou ce projet » (G. Marcou, Annuaire français de droit de l'urbanisme et de habitat 2000, commentaire de la loi Voynet, p. 74).

Mais, par définition, pour contracter, le cocontractant doit en avoir la capacité juridique, c'est-à-dire non seulement disposer de la personnalité juridique mais aussi de la compétence dans le domaine concerné par le contrat. C'est là une des difficultés des contrats d'aménagement car dans la mesure où ils portent sur un projet commun, il faut que celui-ci entre dans les compétences des divers cocontractants. Cela ne pose généralement pas de problèmes pour des actions globales telles que la politique de la ville qui reposent sur des actions qui sont de compétences multiples et concernent tant l'Etat, que le département, la commune, etc. Le problème est plus complexe lorsqu'il s'agit d'actions qui sont de la compétence exclusive d'une des parties. Tel est le cas de l'enseignement supérieur qui, jusqu'ici, était de la compétence exclusive de l'Etat et où l'intervention des régions et des villes dans un domaine où ils n'avaient normalement pas compétence pour agir a dû utiliser des habillages plus ou moins sophistiqués tels que le fonds de concours, etc.

Le problème est encore plus complexe lorsque les cocontractants sont des établissements publics de coopération intercommunale car ceux-ci comme tous les EPCI sont liés par le principe de spécialité des établissements publics. Ils n'ont pas la compétence générale qui est celle de l'Etat ou des collectivités territoriales. Dès lors le contenu des contrats d'agglomération paraît devoir être limité – sauf à ce que ceux-ci soient dénués de portée juridique voire que les délibérations les approuvant soient illégales – aux questions qui entrent dans le champ des compétences que leur donne leur statut pris dans le cadre des

limites fixées par le Code général des collectivités territoriales (Art. L 5215-20 pour les communautés urbaines et L 5216-5 pour les communautés d'agglomération) .

La question est importante car les contrats d'agglomération sont en principe signés par des Communautés urbaines (Le Creusot-Montceau, le 21 décembre 2000, Bordeaux, le 22 décembre 2000, Brest, le 22 février 2003) ou des communautés d'agglomération (Elbeuf Boucle de Seine, le 11 mars 2002, Dijon, le 12 avril 2002, Communauté d'agglomération du Grand Tarbes, le 11 juillet 2002, Belfort, le 6 décembre 2002 , Communauté d'agglomération Seine-Eure, le 21 janvier 2003).

Par voie de conséquence, un contrat d'agglomération ne peut porter en principe que sur les actions ou opérations qui entrent dans la compétence des communautés et ne peut concerner un domaine qui serait resté de la compétence exclusive d'une commune adhérente à l'EPCI . Et une difficulté particulière risque de se poser si le contrat attribue à l'EPCI un financement spécifique et identifié pour une opération dont juridiquement il n'aurait pas la maîtrise d'ouvrage.

Pour nuancer ceci, il faut toutefois souligner que la délimitation des compétences transférées aux EPCI se fait souvent en des termes suffisamment imprécis pour laisser une large marge d'appréciation aux négociateurs des contrats.

3 – La contrainte liée à l'articulation avec les contrats de plan Etat-région

L'articulation entre les contrats de plan Etat-région est bien précisée tant par la loi du 29 juillet 1982 que par le décret du 21 décembre 2000.

* L'article 11 alinéa 4 de la loi du 29 juillet 1982 modifiée par l'article 11 de la loi n° 85-1376 du 27 décembre 1985 dispose en effet que « Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan (cette référence est devenue sans objet, le plan étant en voie d'extinction). Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats » et ajoute que « Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en oeuvre des actions définies dans le contrat de plan ».

* L'article 4 du décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 dispose d'autre part que « pris en application du contrat de plan Etat-régions, le contrat particulier est conclu pour la durée restant à courir de ce contrat de plan ».

* Il apparaît assez nettement au regard de ces deux textes

1°) que les contrats d'agglomération doivent a priori s'analyser comme une des catégories des contrats particuliers pris en application des contrats de plan Etat-régions

2°) que, dès lors, le contrat de plan Etat-régions constitue le cadre matériel et temporel des engagements que l'Etat et la région peuvent inscrire dans les contrats d'agglomération comme dans d'autres contrats particuliers tels que les conventions passées dans le prolongement des chartes de pays.

La circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 1999 précise d'ailleurs cette articulation en précisant « que pour les contrats de plan 2000-2006 ceux-ci comprennent 1°) un volet régional présentant les différents projets qui concourent au développement de l'espace

régional pris dans son ensemble ou qui ont un intérêt régional et les financements de l'Etat, de la région et des autres partenaires qui s'y rapportent 2°) un volet territorial présentant « les modèles d'action qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire » et elle ajoute que ce volet territorial « constituera le cadre des engagements de l'Etat et de la région pour les futurs contrats d'agglomération et de pays…. Il indiquera les financements réservés par l'Etat et la région à la contractualisation avec les pays et les agglomérations ».

Cette articulation des contrats d'agglomération avec le contrat de plan comporte normalement la conséquence suivante. Dans la mesure où le volume des engagements financiers de l'Etat et de la région sont arrêtés dans le contrat de plan Etat-régions, la principale variable financière des contrats d'agglomération sera a priori constituée par les contributions des tiers -EPCI, départements, communes, etc. - qui apportent des moyens supplémentaires.

B – Le champ territorial

1 – Les limites du cadre territorial.

Le cadre territorial des actions prévues par les contrats soulève également certaines questions dans la mesure où on se réfère ici à la notion par définition imprécise **d'agglomération**. Et l'examen des premiers contrats signés montre que ce territoire est très diversement défini par les signataires. Cela n'est pas étonnant compte tenu de la variété des situations que présente le territoire français mais ne saurait occulter le fait que tant le CGCT que le Code de l'urbanisme énumèrent divers critères de définition des agglomérations qui ne peuvent être ignorés (critères démographiques, « espace de solidarité », continuité territoriale, prise en compte des périmètres des EPCI existants et des autres outils de planification, plans de déplacement urbain, PLH, etc.). Le périmètre des actions prévues dans le contrat ne peut donc être défini de manière totalement discrétionnaire. Et si des notions comme « conurbation », « région urbaine » permettent sans doute d'élargir le territoire traditionnel de l'agglomération, le fait que dans certains contrats le cadre territorial retenu dépasse très largement l'agglomération au sens le plus large pour embrasser le département voire la région n'est pas sans poser question.

Sur le terrain de la cohérence des choix politiques, cette conception territoriale « large » n'appelle pas de critiques particulières. Cet élargissement du cadre territorial ne soulève pas non plus de difficultés dès lors qu'il s'agit de définir des objectifs généraux, des orientations économiques ou sociales dont les effets se feront sentir hors du strict cadre de l'agglomération. Par contre, l'inscription dans le contrat d'actions ou d'opérations qui s'effectueraient totalement hors du territoire de l'agglomération « stricto sensu » et de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale signataire est de nature à soulever des difficultés. En effet, si la jurisprudence admet qu'une collectivité territoriale puisse conduire des opérations foncières ou des investissements en dehors de sa circonscription c'est dans des conditions assez précises et restrictives (absence de terrains permettant d'accueillir le projet, nécessité publique démontrée, etc. V. CE 6 mars 1981, Assoc. de défense des habitants du quartier de Chèvre Morte et autres, Rev. adm. 1981, 600, concl. Labetoulle).

2 – Interférences et multiplicités territoriales

La question du territoire englobé par le contrat est rendue beaucoup plus complexe lorsqu'une même agglomération se trouve gérée par plusieurs institutions intercommunales dites de projet. Deux situations peuvent à cet égard se rencontrer.

* La première est celle où plusieurs EPCI se partagent la gestion d'une même agglomération. La solution n'est pas rationnelle et on peut même penser qu'elle est « hérétique » au regard des différents textes qui régissent tant la coopération intercommunale que les différents outils de la planification territoriale (SCOT, etc.). Cela dit des difficultés politiques ou autres rencontrées dans l'organisation de certaines agglomérations ont conduit, par réalisme, à accepter ce fractionnement institutionnel.

L'article 3 du décret du 21 décembre 2000 prend acte de cette situation en disposant que « Lorsqu'il existe sur l'aire urbaine plusieurs établissements publics répondant aux caractéristiques prévues à l'alinéa précédent, chaque établissement public qui regroupe au moins 50 000 habitants et comprend au moins une commune centre de plus de 15 000 habitants peut conclure un contrat particulier en vue de la mise en oeuvre du projet d'agglomération ». Les conditions requises sont assez strictes mais elles peuvent être réunies au prix de certaines recompositions territoriales plus ou moins artificielles. Dans ce cas, il faudra que le développement d'une agglomération par nature physiquement, économiquement et socialement une soit organisé par deux ou plusieurs contrats ce qui constitue un pari difficile à tenir.

* Le problème se pose également des interférences entre plusieurs territoires de projets se recoupant (agglomérations inclues ou - ce qui pose des problèmes beaucoup plus complexes - situées en intersection avec des pays voire des parcs naturels régionaux dotés également de contrats, chartes, conventions).

L'article 23 de la loi Voynet prend en compte cette situation en disposant que « Lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées ». Il y a alors superposition de conventions, la convention de « complémentarité » devant assurer la cohérence entre les divers projets et les contrats qui les mettent en oeuvre. Cela pose des problèmes considérables tant pour ce qui est du calendrier de négociation de ces diverses conventions que pour la définition des instances compétentes pour négocier.

II – STRUCTURE ET ECRITURE DU CONTRAT

Les textes relatifs aux contrats d'agglomération définissent un cadre type qui doit logiquement guider la structure du contenu. Si celui-ci reste assez souple dans la mesure où les textes laissent ouvertes de nombreuses options et où la sanction juridique du non-respect de ce cadre n'apparaît pas évidente, il n'en demeure pas moins que la logique va vers l'insertion dans les contrats d'un certain nombre de chapitres.

A – Contenu obligatoire et contenu facultatif

Il résulte de l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 que les contrats d'agglomération doivent, en principe, comporter un contenu obligatoire mais que ce cadre n'exclut pas que d'autres domaines soient pris en compte dans la mesure où l'énumération des composantes du contrat n'est pas limitative (utilisation de l'adverbe « notamment »).

*** Contenu obligatoire**.

Dans la mesure où les contrats d'agglomération s'analysent comme des « contrats particuliers », ils doivent comporter (le décret utilise le présent de l'indicatif « précisent »):

« a) Les **axes prioritaires d'intervention** des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer, dans le respect du contrat de plan Etat-régions et du projet d'agglomération »

Il s'agit évidemment du noyau dur du contrat puisqu'ils recouvrent les objectifs prioritaires et les moyens financiers qui y sont affectés.

Le fait que les signataires "s'engagent", notamment par des moyens financiers, à intervenir sur certains axes conduit à s'interroger sur la portée même de cet engagement. Quelles sont les garanties de financement? Comment se placer dans une perspective pluriannuelle ? Quelles sont les modalités d'évaluation du respect des objectifs et les sanctions éventuelles prévues? Comment s'inscrivent ces engagements dans la réforme en cours des finances publiques ?

b) Les **modalités de coordination et de suivi** de l'exécution du contrat particulier ;

c) Les **modalités d'évaluation** des actions menées en application du contrat.

Si ces deux composantes du contrat posent des problèmes techniques assez complexes - faut-il définir dans le contrat lui-même les indicateurs qui serviront à l'évaluation ? désigner l'instance d'évaluation ? les procédures de coordination ? le calendrier du suivi ? etc. - il n'en est pas ainsi sur le terrain juridique dans la mesure où il semble difficile d'organiser les sanctions juridiques de telles dispositions.

A ces trois composantes s'en ajoutent deux autres qui ne sont pas reprises par le décret du 21 décembre 2000 mais qui résultent des termes de la loi, suffisamment explicite sur ces points pour qu'il n'y ait pas de doute sur l'intention du législateur.

Il s'agit, tout d'abord, d'un **volet foncier** prévu par l'article 23 de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire qui dispose, en outre, que ce volet « précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier ». Si la création de cet établissement (il s'agit des établissements régis par les articles L 324-1 et suivants du Code de l'urbanisme) n'est qu'une option (elle dépendra notamment des compétences foncières des EPCI signataires), l'existence du volet foncier semble par contre obligatoire. Faut-il faire apparaître dans le contrat une partie spécifiquement consacrée au volet foncier ? Par ailleurs, le contenu de celui-ci peut être évidemment d'une ambition très diverse. Il peut s'agir de programmes s'inspirant du précédent des programmes d'action foncière des années 1978 (objectifs d'acquisition, mise en place de procédures –ZAD, etc. – et

financements) ou de simples orientations destinées à guider l'utilisation par les collectivités compétentes de leurs outils d'intervention foncière (droit de préemption, etc.).

La dernière composante obligatoire du contrat d'agglomération résulte de l'article 27 de la loi du 25 juin 1999 qui dispose qu'en « application des contrats de plan Etat-régions, l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et par lequel les contractants s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine. Les contrats de ville peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays. Dans ce cas, ils constituent le volet « cohésion sociale et territoriale » des contrats particuliers prévus aux articles 25 et 26. ». L'incorporation des contrats de ville préexistants ou en cours de négociation dans les contrats d'agglomération est donc expressément prévue.

*** Contenu facultatif**

Le contrat d'agglomération peut englober toutes les questions qui entrent dans le champ défini dans le I.

B – La structure juridique souhaitable du dossier

Par nature, un contrat d'agglomération va contenir à la fois des dispositions non susceptibles d'entrer dans la sphère juridique (prévisions, orientations, etc) et d'autres qui peuvent être à l'origine d'engagements contractuels (objectifs, mesures prévues en matière d'investissements, crédits, etc.).

Ces dernières ne déboucheront toutefois sur des obligations juridiques que si elles sont rédigées en des termes suffisamment précis pour qu'il n'y ait pas de doute sur la volonté des parties de s'engager.

Par ailleurs, certaines mesures prévues, bien que traduisant une manifestation claire de volonté des signataires, ne sont pas susceptibles de donner lieu à des engagements contractuels. Il en est ainsi, notamment, de toutes les mesures de police que pourraient prévoir un contrat (par exemple engagement de mettre en œuvre les mesures de protection de certains espaces naturels, etc.) puisque la police ne peut être l'objet de contrats. Il en va de même en matière financière.

Ces préalables devraient conduire à bien distinguer tant dans la structure que dans l'écriture la partie susceptible de donner lieu à des engagements contractuels des dispositions techniques (prévisions, scénarios, etc.) ou de portée purement politique (dispositions d'orientation ou déclaratives).

PORTEE ET MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS D'AGGLOMERATION

Jean-David Dreyfus
Professeur à l'université de Reims - CRDT

Le contrat d'agglomération est une variété parmi d'autres de contrats entre personnes publiques. Leur essor, lié au développement de l'administration contractuelle, renouvelle les traditionnelles relations inter administratives en substituant aux rapports de contrainte des rapports de négociation.

Il doit être replacé parmi les contrats entre personnes publiques qui sont au moins de quatre types (v. G. Marcou, *Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques* in : *Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe*, Economica, 1994, p.371) :

- Les conventions ayant pour objet de fixer le montant d'une subvention
- Les contrats de coopération dans lesquels plusieurs collectivités s'engagent dans l'exercice de leurs compétences respectives en vue d'accomplir en commun une mission ou une opération déterminée
- Les contrats relatifs à l'exercice des compétences
- Les conventions d'assistance administrative ou technique par lesquels une collectivité prête à une autre son concours.

Le contrat d'agglomération n'est pas un contrat de prestations de services, soumis à une procédure de mise en concurrence préalable, mais plutôt de *mise en cohérence des compétences* des différents partenaires, devant produire un effet d'organisation et de cohésion. Nicolas Portier parle à son propos de « contrat-cadre » (*Un nouveau mode de relations entre l'Etat et ses partenaires : l'exemple de l'aménagement du territoire*, AJDA 2003.986). A notre sens, il se rattache à la catégorie des conventions verticales, qui mettent en présence l'Etat et les collectivités locales ou les EPCI.

Selon J.L. Bœuf (*Les procédures contractuelles à bout de souffle ?*, mon. TP 6 juin 2003, cahier spécial « Décentralisation – Acte II », p.65), le contrat d'agglomération présente trois critères distinctifs : un accord négocié sur des objectifs et des moyens ciblés ; l'engagement sur un calendrier de réalisation ; des contributions conjointes – financières, humaines, techniques- des parties. Il ne se rattacherait pas au contrat civil ou administratif.

Sa portée est ainsi l'objet de discussions qu'il faudra d'abord examiner. Il conviendra ensuite de se pencher sur sa mise en œuvre, qui n'est guère aisée, ce contrat ayant un format très variable.

I) Portée

La loi du 25 juin 1999 et son décret d'application du 20 décembre 2000 (v. aussi la circulaire du 6 juin 2001) ne sont pas très diserts sur ce point. Même si de nombreux contrats visent ces

textes en indiquant qu'ils ont « valeur de contrat d'agglomération au sens de l'article 26 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire », cela ne les transforme pas pour autant en actes de nature contractuelle. L'emploi du terme « contrat » ne suffit en effet pas à faire de ces actes d'authentiques contrats. La formule « avoir valeur de » laisse place au doute.

Il faut donc revenir à la définition du contrat.

Un contrat est un accord de volontés générateur d'obligations, obligations théoriquement assorties de sanctions. Il ne saurait produire d'effets sur les tiers, c'est-à-dire sur les personnes qui n'en sont pas signataires, en vertu de l'effet relatif des contrats. Mais cette distinction partie/tiers ne semble pas totalement opérationnelle ; sa remise en cause n'est pas sans susciter certaines interrogations au regard des compétences des signataires.

Nous allons examiner si le contrat d'agglomération répond à ces critères : présente-t-il une nature authentiquement contractuelle ? Stipule-t-il des obligations au sens juridique du terme ? La distinction partie/tiers est-elle opérationnelle ?

A) Nature authentiquement contractuelle

Les contrats d'agglomération ne font pas l'objet de dispositions équivalentes à celles régissant les contrats de plan Etat-région, dont ils constituent pourtant le volet territorial. On pense en particulier à la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Son article 11 dispose : « L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires». L'article 12 ajoute : « Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles ». La loi affirme donc expressément le caractère contractuel des stipulations (v . CE 8 janv. 1988, Ministère chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. CUS, RFDA 1988.28, concl. Daël).

Malgré ces dispositions, un doute subsiste.

Selon le Conseil d'Etat (25 octobre 1996, Assoc. Estuaire-Ecologie, req. n°169557), « il ressort de l'ensemble des dispositions du chapitre III du titre Ier de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification que ce contrat de plan *n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* ».

Cela n'empêche pas les signataires de viser la loi Voynet. Mais cela n'a pas pour effet de faire des contrats d'agglomération des contrats *au sens juridique du terme*. Pas plus que l'adoption d'un texte formellement découpé en articles. Pour que l'on ait affaire à un véritable contrat, les engagements qu'ils contiennent doivent être fermes.

Tout dépend, dès lors, de la *volonté des parties*. D'elles-mêmes, elles peuvent limiter la portée de leurs engagements comme dans le contrat de la communauté d'agglomération du pays de

Morlaix qui stipule : « « Le présent contrat ne constitue un engagement que sur les opérations susceptibles d'être financées par le programme 8 du contrat de plan Etat-Région » (art. 2-1).

A partir du moment où il s'agit de véritables engagements, la responsabilité de la personne publique qui a manqué à ses obligations peut être recherchée. Dans quatre arrêts du 15 novembre 2000, *Région Alsace, Département du Haut-Rhin, Commune de Morschwiller-le-Bas et CCI de Colmar* (CJEG 2001.118, concl. A. Seban), le Conseil d'Etat a engagé la responsabilité de l'Etat pour faute à l'égard de la région Alsace et du département du Haut-Rhin pour non-respect d'un engagement formel et précis de réaliser la liaison fluviale Rhin-Rhône, sans faute à l'égard de la commune de Morschwiller-le-Bas et de la CCI de Colmar pour préjudice anormal et spécial (pour de plus amples développements, v. J.D. Dreyfus, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, L'Harmattan, 1997, p.111 et s.).

B) Un nouveau type d'obligation ?

On a coutume de dire que ce qui caractérise l'obligation, c'est la sanction de sa méconnaissance. Et que seuls les accords prévoyant des sanctions en cas de non-respect par les parties de leurs engagements sont de véritables contrats. Toutefois, ce critère n'est guère opérationnel ni pertinent pour le type de contrats que nous examinons.

Le plus important, comme le souligne G. Marcou (*Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales*, AJDA 2003.982), tient à ce que, « en dehors de la nature juridique de l'instrument qui l'accueille, le processus est de type contractuel. Il y a un véritable engagement des services administratifs comme des élus dans les négociations, le souci d'aboutir à des engagements aussi précis que possible. Le contrat est un acte que l'on prend très au sérieux. Et il faut donc considérer que c'est un mode de relations juridiques de type contractuel même si l'effectivité de la relation contractuelle n'est au fond que faiblement assurée par les moyens de droit et par les recours juridiques ».

A la sanction comme critère de l'obligation devrait être substitué le fait qu'une confiance s'est instaurée de part et d'autre, que les signataires s'estiment engagés et, qu'ils accordent une réelle importance au respect de l'engagement mutuel. Cette importance se traduit d'ailleurs dans la mise en place d'un suivi (comité de pilotage) et d'une évaluation afin d'opérer les ajustements nécessaires.

C) Distinction partie/tiers au contrat d'agglomération

Le cercle des personnes concernées par le contrat s'élargit ; l'effet relatif du contrat s'affaiblit (v. J.D. Dreyfus, op. cit., p. 349 et s.).

Certains contrats distinguent, parmi les conditions d'exécution, plusieurs « niveaux ». L'article 5-1 du contrat d'agglomération Seine-Eure stipule ainsi qu'un premier niveau est constitué par les collectivités publiques engagées dans le contrat, qu'il s'agisse de l'Etat, de la région de Haute-Normandie, du département de l'Eure ou de la communauté d'agglomération, des communes qui la composent et des communes associées ; ces collectivités sont « le garant de sa mise en œuvre mais aussi de la mobilisation des moyens financiers nécessaires à son exécution ». Un second niveau implique les actions d'autres partenaires financiers « sans

lesquels le contrat serait incomplet car ils concourent à la réussite de la mise en œuvre du projet territorial…Ainsi, la Caisse des dépôts et consignations, l'établissement public de la Basse Seine, Voies navigables de France, l'Agence de l'eau, l'ADEME, l'Office national des forêts…sont sollicités ou seront sollicités pour apporter des compléments financiers à certaines actions inscrites dans le présent contrat et sans qui, des projets d'importance pour le développement de l'agglomération ne sauraient être réalisés ».

Ce type de clause soulève au moins deux problèmes juridiques.

Certaines collectivités (autres que la communauté d'agglomération, la région ou l'Etat), par exemple des communes membres de l'EPCI, sont co-signataires du contrat. Mais ont-elles compétence pour intervenir ? En adhérant à la communauté, elles lui ont transféré leur compétence et n'ont plus de titre juridique à intervenir (sauf à être mandataires). Peuvent-elles, dans ces conditions, co-signer ou co-financer les projets ? Quelle est la valeur de leur signature ? Est-elle superfétatoire ? Peut-on raisonner par analogie avec le contreseing ? On sait que la surabondance de contreseings est sans incidence sur la légalité de l'acte (CE 30 oct. 1958, Union mutuelle imobilière, Rec. p.811) ; en d'autres termes, la signature par une autorité incompétente est sans effet à partir du moment où l'autorité compétente a signé l'acte.

Par ailleurs, lorsqu'une personne ou une institution publique - comme la Caisse des dépôts dans le cadre du contrat d'agglomération de Dijon – n'est pas signataire mais s'associe à sa mise en œuvre et qu'il est prévu, dans le tableau de financement, qu'elle co-financera un équipement, on peut s'interroger sur la portée de cet engagement.

II) Mise en œuvre

Autant le processus d'élaboration et de négociation est décrit assez précisément par les textes (la loi Voynet prévoit ainsi que la consultation du conseil de développement conditionne la signature du contrat d'agglomération), autant la mise en œuvre du contrat est peu abordée.

On s'interrogera successivement sur la question des financements prévus par le contrat, de la maîtrise d'ouvrage des équipements programmés et sur la coordination avec d'autres documents.

A) Financements

Ces contrats donnent lieu à des échéanciers pluriannuels, qui, au regard du droit public financier, posent problème.

1- Ils heurtent le principe de l'annualité budgétaire.

La durée des contrats d'agglomération est généralement calée sur celle du CPER. Les tableaux de financement portent donc sur plusieurs années, ce qui semble méconnaître le principe d'annualité. On peut toutefois distinguer l'engagement contractuel qui existe pour toute la durée de la convention, et l'engagement budgétaire qui est conditionné par l'ouverture chaque année des crédits correspondants (en ce sens, v. J.D. Dreyfus, op. cit., p.78). Il faut considérer que l'obligation des personnes publiques de dégager les moyens suffisants pour honorer leurs engagements constitue une obligation de moyens, ce qui a pour effet de rendre plus difficile l'engagement de responsabilité (v. J. Moreau, *La nature juridique des contrats de plan*, Rev. Europ. Dr. Pub. 1989, p. 235 ; G. Marcou, *La coopération contractuelle, la ville*

et le droit in : *La coopération contractuelle et le gouvernement de villes*, L'Harmattan, 1997, p.105). En toute hypothèse, les engagements pris par contrat doivent être tenus sans qu'on puisse leur opposer l'insuffisance ou l'absence de crédits ouverts pour couvrir ces engagements (CE 13 mai 1992, *Commune d'Ivry-sur-Seine, AJDA 1992.532*).

2- Certains financements sont hypothétiques ou indiqués à titre indicatif.

Les financements communautaires en sont un bon exemple. Le contrat d'agglomération de Morlaix précise qu'il ne stipule ainsi aucune affectation définitive des crédits européens (art. 2-3).
Le contrat d'agglomération de Tarbes indique que les coûts d'objectifs annoncés dans le document cadre « ne lient pas *a priori* financièrement les partenaires ». Quant aux modalités d'intervention financières de la région, il précise que « les plans de financements de chaque programme opérationnel revêtent un caractère indicatif et prévisionnel ; ils feront l'objet d'un engagement définitif après instruction technique et administrative des dossiers correspondant et après accord de l'assemblée délibérante du conseil régional ».

3- La lisibilité des contrats est faible.

Souvent déclinés en fiches d'action, ceux-ci présentent une structure complexe, faite de multiples renvois. Autrement dit, les contrats sont courts mais les annexes sont longues, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre. En outre, *les actions ne sont pas suffisamment « priorisées » les unes par rapport aux autres,* alors que c'est indispensable pour leur mise en œuvre (v. avis du conseil de développement sur le projet de contrat d'agglomération Seine-Eure du 13 novembre 2002).

4- La pluralité des financeurs et des sources de financement

Les clés de financement ne sont toujours clairement indiquées ou elles ne sont précisées que pour un type de projet ou un des co-financeurs. Tel est le cas du contrat d'agglomération de Tarbes qui prévoit que, « compte tenu de la population concernée par la communauté d'agglomération du Grand Tarbes et conformément aux critères d'intervention décidés par la région (CO du 7 juin 2001), la région consacrera au moins 65% de sa participation au financement d'équipements structurants à vocation communautaire dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la communauté d'agglomération ». De plus, le niveau d'intervention de la région varie en fonction du type d'équipement et de la personne maître d'ouvrage.

Par ailleurs, la part des crédits hors CPER – dont le contrat d'agglomération est un contrat d'application – n'est pas toujours facilement identifiable.

B) Maîtrise d'ouvrage

Aux termes de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit.

Or, si de nombreux équipements doivent être réalisés dans le cadre des contrats d'agglomération, ceux-ci souffrent de certaines imprécisions. Plusieurs hypothèses se présentent :

1- aucune indication sur les futures maîtrises d'ouvrage ne figure dans le contrat.

2- Il est prévu une maîtrise d'ouvrage autre que celle des signataires

Ainsi, dans le contrat d'agglomération Elbeuf Boucle de Seine, certains projets n'ont pas de financement chiffré et n'ont pas de maîtrise d'ouvrage déterminée. On relève en outre des maîtrises d'ouvrage communales. Mais les communes ont-elles encore compétence pour agir. Le font-elles en tant que maîtres d'ouvrage délégués ? Dans un arrêt du 2 juin 1995, *Sté Cofreth* (AJDA 1995.752, note L. Richer), le Conseil d'Etat a admis qu'un établissement public puisse, par convention, mandater un département pour passer à sa place un marché relatif à la fourniture du combustible nécessaire aux installations thermiques. Et ce, en dépit de l'incompétence de principe de la personne publique mandataire dans la matière considérée.

3- Priorité est donnée aux maîtrises d'ouvrage intercommunales

Art. 2 CA Brest : « s'agissant des projets à vocation collective (équipements divers ou actions d'animation), la priorité est donnée aux projets dont la maîtrise d'ouvrage est intercommunale ».

C) Mise en cohérence avec d'autres documents

Les contrats visent souvent trois ou quatre plans, programmes ou convention auxquels ils sont liés. La cohérence du dispositif s'en ressent. Comme le relève J.L. Bœuf (*Les procédures contractuelles à bout de souffle ?,* mon. TP 6 juin 2003, cahier spécial « Décentralisation – Acte II », p.66), « La superposition sur un même site ou objectif de différents contrats pose des problèmes de confusion des responsabilités ».

Certaines conventions essayent de surmonter cette difficulté. Dans le contrat d'agglomération de la communauté d'agglomération du pays de Morlaix, il est ainsi indiqué qu'une convention entre la communauté et le groupement d'intérêt public pays de Morlaix organise la complémentarité entre le contrat d'agglomération et le contrat de pays. La mise en œuvre ne pourra que s'en trouver facilitée.

Plus généralement, pour améliorer la cohérence des divers dispositifs, le recours à la notion de *chef de file* pourrait s'avérer utile. Cette notion est apparue dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Aux termes de son article 65, « La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales sera clarifiée dans le cadre d'une loi portant révision de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 83-623 du 22 juillet 1983 complétant la loi précitée…Elle répartira les compétences de manière que chaque catégorie de collectivités territoriales dispose de compétences homogènes…Elle définira également les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales. »

Une partie des dispositions de cet article ont été déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995.

« Considérant que l'article 65 annonce l'intervention, dans le délai d'un an, d'une loi portant révision de la loi susvisée du 7 janvier 1983 afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de déterminer les conditions

dans lesquelles une collectivité territoriale pourra à sa demande se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale ; que le premier alinéa du II de cet article précise également que cette loi définira "les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assurer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales" ; que ces dispositions qui ne sauraient lier le législateur, sont dépourvues de tout effet juridique et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement ;

Considérant en revanche que le deuxième alinéa du II de cet article dispose que "jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cette loi, les collectivités territoriales pourront par convention, désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales" ; qu'il appartient au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales de leurs compétences et de leurs ressources ; que par suite, il ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction ; que dès lors, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient des articles précités de la Constitution ; que par suite le second alinéa du II de l'article 65 est contraire à celle-ci ».

Depuis la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003, l’article 72 de la Constitution dispose désormais que : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».